

ESTADO E PRIVATIZAÇÃO DA SEGURANÇA

(enfoque jurídico) * / **

1. Em tempos pós-modernos em que as tendências jurídico-políticas ocidentais parecem apontar para o caminho da desestadualização ou da redução do Estado ao mínimo — por via da privatização (neo-liberalismo), da europeização, da internacionalização ou da municipalização — será pertinente perguntar-se se a satisfação de necessidades colectivas em domínios afirmados tradicionalmente como essenciais não deverá ser tematizada à luz de um novo enquadramento e submetida aos contornos de um novo paradigma e às exigências de um novo modelo organizatório. Particularmente, importa averiguar se as respostas ao que já se designaram como violências clássicas — a insegurança, a desigualdade e a pobreza — continuam ser as mesmas — respectivamente: o Estado de Direito, o Estado democrático e o Estado social

O objecto do presente trabalho insere-se no âmbito da problematização deste discurso, embora centrado num particular domínio — a segurança, e, dentro desta, a segurança interna — e numa particular questão — a privatização —, indagando se as tarefas securitárias de natureza colectiva, como por exemplo, a paz e a tranquilidade públicas, a ordenação rodoviária, a fiabilidade dos recintos públicos, a segurança alimentar e dos consumidores, e, em geral, a confiança nas instituições, não poderão ou deverão ser melhor prosseguidas por entidades privadas em detrimento de entidades estaduais.

De modo a melhor se compreender todos os contornos do problema, será conveniente contextualizá-lo no âmbito das tarefas fundamentais do Estado, tematizando a necessidade de segurança no quadro das exigências reclamadas pelo Estado de Direito e pelo Estado Constitucional.

2. Em primeiro lugar, importa salientar que a segurança se afirma como uma necessidade colectiva, na medida em que é sentida por todos os que integram uma comunidade organizada e por integrarem essa comunidade. Na verdade, se a vivência

* O presente texto corresponde à versão escrita de uma intervenção realizada no âmbito do Seminário “A actuação das forças de segurança nas relações de tensão entre o Estado e particulares” (organização: Escola de Direito da Universidade do Minho /GNR), que decorreu em Braga, nos dias 25 e 26 de Junho de 2008.

** Texto originalmente publicado em *Scientia Juridica*, Tomo LVI, n.º 322, 2010, páginas 219 e ss.

for isolada ou apartada dos demais, dificilmente restará espaço para se questionar a necessidade de segurança e de defesa (exceptuados os riscos inerentes aos factos naturais como sismos, tempestades, avalanches, etc.), mas, exactamente porque se vive em convívio permanente com outros, surge a indispensabilidade de protecção em relação aos riscos que esse convívio necessariamente implica.

No seguimento desta ordem de considerações, determina a Constituição da República Portuguesa (CRP) que são tarefas fundamentais do Estado não apenas garantir a independência nacional e criar as condições que a promovam, como igualmente garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático¹, o que passa indubitavelmente pelo estabelecimento e manutenção de um nível adequado de segurança. Importa referir que as exigências constitucionais em matéria de segurança projectam-se num duplo sentido: por um lado, a segurança externa (“para fora” - *Sicherheit nach Außen*) e, por outro lado, a segurança interna (“para dentro” – *Sicherheit nach innen*), a cargo, respectivamente, das forças armadas e das polícias. No que particularmente concerne a estas últimas — recordando que o objecto fulcral deste trabalho é a segurança interna — prescreve-se que “a polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”². É, aliás, neste sentido que o Tribunal Constitucional se refere ao papel fundamental que as polícias têm na garantia de funcionamento da vida em sociedade num Estado de Direito³.

Reconhece-se aqui um conjunto de normas constitucionais impositivas que investem os poderes públicos num conjunto de deveres cujo incumprimento, em determinadas circunstâncias e mediante a verificação de determinados pressupostos, podem desembocar em situações de inconstitucionalidade por omissão.

No quadro temporal actual, convoca-se a ideia de *sociedade do risco* para significar a circunstância de se viver num modelo de sociedade em que os perigos e os riscos para a existência já não se originam somente em acontecimentos naturais ou próximos da vítima — que se via juridicamente protegida por via da tutela dos bens jurídicos tradicionais (vida, integridade física, a propriedade) — , mas antes derivam também de ocorrências afastadas, difusas ou globais — poluição atmosférica, invasões de privacidade por via da *www*, disseminação de agentes biológicos, ataques

¹ V. art.º 9.º, alíneas a) e b) da CRP.

² Assim, art.º 272.º, n.º 1 da CRP.

³ Cfr. acórdão do TC nº 304/2008, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt>

nucleares, etc.— que reclamam uma tutela e protecção com contornos distintos e globalizados.

3. Fez-se acima referência às polícias como sendo os agentes que, num estado de Direito, têm por missão assegurar a satisfação da necessidade colectiva “segurança interna”. Trata-se, todavia, de um conceito extremamente redutor de polícia, uma vez que, na realidade, existem outros tipos de polícias além das polícias de segurança.

Ora, porque assim é, importa averiguar quais são os *tipos policiais* constitucionalmente admissíveis, de modo a que, após um enquadramento que seja juridicamente adequado, se possa compreender em toda a sua amplitude o estatuto das forças de segurança.

Na exposição subsequente, partir-se-á da consideração da existência de três tipos de polícias — as administrativas, as judiciárias e as securitárias —, adiantando desde já que as diferenças entre elas se situam ao nível das atribuições que devem prosseguir, das competências que podem exercer e do controlo a que podem estar sujeitas. Em comum, todas apresentam a característica de se integrarem na função administrativa do Estado, caracterizando-se como verdadeiros órgãos executivos de natureza administrativa que têm a seu cargo a prossecução do Interesse público.

3.1. Em primeiro lugar, existem as denominadas “polícias administrativas”, as quais, de um modo geral, são órgãos integrados na administração pública que têm a seu cargo a regulamentação ou disciplina de determinadas actividades, com o objectivo de prevenir e reprimir determinados danos sociais em específico. Como exemplos deste tipo de órgãos policiais no contexto do Ordenamento português podem apontar-se os seguintes:

- (i) O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), o qual se encontra organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Administração Interna e que, no quadro da política de segurança interna, tem por objectivos fundamentais controlar a circulação de pessoas nas fronteiras e a permanência e actividades de estrangeiros em território nacional. Entre os mais significativos poderes, destacam-se o de impedir a entrada

ou a saída de determinadas pessoas do território nacional ou o de, em portos e aeroportos, impedir o desembarque de determinadas pessoas ⁴.

(ii) A Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE) — que é um serviço da administração directa do Estado — tem por missão a avaliação e comunicação dos riscos na cadeia alimentar, bem como a fiscalização e prevenção do cumprimento da legislação reguladora do exercício das actividades económicas nos sectores alimentar. No cumprimento desta missão, dispõe, designadamente, dos poderes de realizar perícias e colheitas de amostras nos locais onde se produzam, comercializem e ministrem alimentos para animais; fiscalizar os estabelecimentos de abate, preparação, tratamento e armazenamento de produtos de origem animal ou onde laborem produtos da pesca; fiscalizar a circulação e comércio de uvas destinadas à produção de vinho; fiscalizar os lagares de azeite, bem como o destino do azeite; desenvolver acções de natureza preventiva e repressiva em matéria de jogo ilícito ou colaborar com as autoridades judiciais, procedendo à investigação de crimes ⁵. Neste quadro, cumpre salientar que a ASAE detém poderes de autoridade e é órgão de polícia criminal, tendo alguns dos seus agentes direito a possuir e usar arma ⁶.

(iii) Num sentido amplo, também os órgãos de Inspeção tributária — que se encontram genericamente integrados na Direcção Geral dos Impostos (DGCI, dependente do Ministério das Finanças) — desempenham funções de polícia, na acepção que apontamos. Na verdade, além de se prever que, em geral, a DGCI tem poderes para “exercer a acção de inspecção

⁴ Cfr. art.ºs 1.º e 2.º do DL 252/2000.

⁵ Cfr. art.ºs 1.º e 2.º do DL 274/2007 (“Lei Orgânica” da ASAE).

⁶ V. art.ºs 15.º e 16.º do DL 274/2007.

tributária, prevenindo e combatendo a fraude e evasão fiscais”⁷, prevêem-se vários poderes de natureza fiscalizadora e limitadora das liberdades individuais, dos quais se destacam os de aceder e utilizar as instalações dos contribuintes onde possam existir elementos relacionados com a sua actividade tributariamente relevante ; examinar e visar os livros e registos da contabilidade ou escrituração; aceder, consultar e testar os sistemas informáticos; inventariar e avaliar bens e realizar perícias ou exames técnicos⁸.

3.2. Em segundo lugar, cumpre fazer referência às “polícias judiciárias” que, na generalidade, são entidades administrativas que têm por missão coadjuvar o poder jurisdicional (Tribunais) no âmbito da função que a este último está constitucionalmente consagrada de resolução de litígios. Neste contexto, podem-se identificar órgãos de polícia que têm competências no âmbito da investigação criminal em toda a sua abrangência (polícias judiciárias), assim como outros que são especializados na produção e investigação de provas técnicas por meio da análise científica (polícias científicas). Tendo por referência uma vez mais o Ordenamento português, podem referir-se os seguintes exemplos:

- (i) A Polícia Judiciária (PJ) é um serviço central da administração directa do Estado organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Justiça, que tem por missão coadjuvar as autoridades judiciárias na investigação. Particularmente em matéria de prevenção e detecção criminal, compete à PJ proceder às diligências adequadas ao esclarecimento das situações e à recolha de elementos probatórios, podendo realizar revistas, buscas e apreensões e deter pessoas. No

⁷ Assim, art.ºs 16.º, n.º 2, alínea b) do DL 205/2006 (aprova a “Lei Orgânica” do Ministério das Finanças e da Administração Pública) e 2.º, n.º 2, alínea b) do DL 81/2007 (aprova a orgânica da Direcção-Geral dos Impostos).

⁸ Cfr. art.ºs 63.º da LGT e 2.º e 29.º do RCPIT (aprovado pelo DL 413/98).

contexto desta actividade, também os seus agentes podem usar armas e munições ⁹.

- (ii) A Polícia Judiciária Militar (PJM) é um corpo de polícia criminal auxiliar, organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Defesa a quem compete coadjuvar as autoridades judiciais. No âmbito da sua actuação, os agentes da PJM podem, designadamente, ordenar comparências, realizar revistas, buscas e apreensões, identificar suspeitos e efectuar exames e peritagens, podendo usar armas no contexto das suas actuações ¹⁰.

3.3. Em terceiro lugar, existem as polícias de segurança. Estas são entidades administrativas que têm por missão específica zelar pela segurança interna, sendo em relação a elas que a CRP prescreve como finalidade da sua actuação defender a legalidade democrática, garantir a segurança interna e garantir os direitos dos cidadãos ¹¹. Também aqui é possível individualizar várias entidades, salientando-se de entre elas:

- (i) A Polícia de Segurança Pública (PSP), a qual é uma força de segurança com natureza de serviço público e que depende do Ministro da administração interna. De um modo geral, inclui-se nas suas atribuições garantir o pleno funcionamento das instituições democráticas; garantir a ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e a protecção das pessoas e dos bens; promover e garantir a segurança rodoviária; manter a vigilância e a protecção de pontos sensíveis, nomeadamente infra-estruturas rodoviárias, ferroviárias, aeroportuárias e portuárias, edifícios públicos e outras instalações críticas; e garantir a

⁹ Cfr. 1.º, 2.º, 4.º, 12.º e 18.º da L 37/2008 (aprova a orgânica da Polícia Judiciária)

¹⁰ Cfr. art.ºs 1.º, 3.º, 10.º e 13.º do DL 200/2001 (“Lei Orgânica” da Polícia Judiciária Militar).

¹¹ V. art.º 272.º da CRP.

segurança nos espectáculos, incluindo os desportivos, e noutras actividades de recreação e lazer ¹².

- (ii) A Guarda Nacional Republicana (GNR) é uma força de segurança de natureza militar que tem por missão, no âmbito dos sistemas nacionais de segurança e protecção, assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional, dependendo do Ministro da administração interna. As suas atribuições mais visíveis são em tudo idênticas às que acima referimos a propósito da PSP ¹³.
- (iii) As polícias municipais são serviços municipais com competência territorial circunscrita à área do município, podendo praticar actos nos domínios da fiscalização do cumprimento dos regulamentos municipais; da vigilância de espaços públicos ou abertos ao público, designadamente de áreas circundantes de escolas; da vigilância nos transportes urbanos locais; da guarda de edifícios e equipamentos públicos municipais; da regulação e fiscalização do trânsito rodoviário e pedonal na área de jurisdição municipal (incluindo a fiscalização do cumprimento das normas de estacionamento de veículos); da adopção das providências apropriadas aquando da realização de eventos na via pública que impliquem restrições à circulação; ou da execução coerciva dos actos administrativos das autoridades municipais ¹⁴. Também os agentes de polícia municipal, quando em serviço, podem ser portadores de arma fornecida pelo município

¹² V. art.ºs 1.º, 2.º, 3.º L 53/2007 (aprova a orgânica da Polícia de Segurança Pública).

¹³ V. art.ºs 1.º, 2.º e 3.º da L 63/2007 (aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana).

¹⁴ V., a respeito, art.º s 1.º e ss. e 17.º da L 19/2004 (revisão da lei quadro que define o regime e forma de criação das polícias municipais)

4. No que diz respeito aos meios de actuação que as diversas polícias desenvolvem na prossecução das suas atribuições e no exercício das suas competências, várias dimensões jurídicas devem ser referidas.

4.1. Desde logo, a delimitação dessas atribuições (fins da sua actuação) e dessas competências (meios). Como se compreende, cada uma das polícias ou dos órgãos que as integram apenas podem praticar os actos que se inserem no âmbito da sua esfera de competência, a qual é delimitada em função de três critérios determinantes: competência em razão da matéria (apenas podem praticar *aqueles* actos inseridos no âmbito material da sua missão e das suas atribuições); competência em razão da hierarquia (como entidades administrativas que são, apenas podem praticar os actos que lhes estejam reconhecidos e não lhes estejam vedados por determinação superior); e competência em razão do território (apenas podem praticar os actos no âmbito geográfico abrangido pela sua área de actuação). É tendo em conta estas delimitações competenciais que se apreendem facilmente as ideias de que, por exemplo, um órgão de polícia municipal não pode exercer competências fora do âmbito geográfico da sua localização ou que um órgão de inspecção tributária não possa proceder a restrições à circulação automóvel numa determinada avenida ou ainda que um órgão de polícia militar não possa levar à prática actos de inspecção sanitária alimentar numa cantina universitária.

Naturalmente que a prática de actos em violação das regras determinativas das atribuições e das competências implicará a ilegalidade do mesmo e a correspondente expulsão do Ordenamento jurídico por via da sua anulação ou, nos casos mais graves, da sua declaração de nulidade.

4.2. A natureza dos actos praticados pelas entidades de polícia pode ser diversa. Neste particular, cumpre destacar que tanto podem praticar verdadeiros actos administrativos — isto é, autênticas estatuições autoritárias produtoras de efeitos jurídicos concretos na pessoa de determinado destinatário, como por exemplo o acto de licenciamento de uma actividade ou a condenação ao pagamento de uma coima ou ainda a apreensão de determinado bem — como simples actos materiais — que não produzem efeitos jurídicos autónomos, mas que se destinam a preparar ou a

complementar outro(s), como a audição de determinada pessoa ou a notificação para ela depor ou ainda a recepção de um documento. Muitos desses actos têm natureza preventiva, ao passo que outros (mais dolorosos do ponto de vista do cidadão) têm natureza repressiva ou mesmo sancionatória. Como exemplo de actos preventivos, podem referir-se a vigilância de pessoas, bens ou estabelecimentos, as campanhas de sensibilização ou a mera exigência de identificação; já de natureza repressiva serão os actos de uso da força para dissipar uma manifestação, a apreensão de bens (armas, munições ou explosivos), o encerramento de instalações (depósitos, fábricas ou estabelecimentos) ou ainda a ordem de cessação de actividades (v.g., pirotecnia, pedreiras, exploração do jogo).

Também se torna importante referir que os actos de polícia podem ter conteúdo vinculado ou discricionário. No primeiro caso, a lei fixa todos os pressupostos da sua aplicação ao caso em concreto, não dispondo o agente em causa de nenhum poder de conformação ou margem de liberdade ou valoração, quase se podendo dizer que age numa tarefa formal de simples e mera subsunção mecânica da norma ao caso — será o que acontece quando o agente de polícia, verificados determinados pressupostos previstos na lei, deve obrigatoriamente e sem questionar a oportunidade da medida, proceder à apreensão de um veículo ou à selagem de determinado equipamento; em outros casos, porém, a lei deixa ao agente aplicador uma margem mais ou menos ampla de valoração, permitindo-lhe ponderar no caso em concreto as circunstâncias em que ele deve proceder à aplicação dessa mesma lei, dispondo de uma margem decisória de conformação. Aqui, o agente pode pensar a oportunidade ou a conveniência da adopção de determinada medida e decidir-se num sentido ou no outro, sendo que em ambos os casos a solução encontrada pode ser reputada de legítima e legal.

4.3. Por outro lado, a actuação dos órgãos de polícia não pode deixar de ser enquadrada pelo princípio da legalidade da actuação administrativa, exigindo-se particularmente o respeito por duas exigências fundamentais: em primeiro lugar, a actuação policial deve fazer-se sempre mediante autorização legal prévia (precedência de lei), o que equivale a dizer que em caso algum podem ser praticados actos de polícia — favoráveis ou desfavoráveis aos

respectivos destinatários — sem o prévio enquadramento legal, o qual, consoante os casos, reveste a forma de lei formal da Assembleia da república ou de decreto-lei emanado pelo Governo; em segundo lugar deve fazer-se sempre em respeito por essa lei prévia (prevalência da lei), o que significa que os actos de polícia que contrariem o disposto em lei que os enquadre serão ilegais e, consequentemente, susceptíveis de anulação, revogação ou declaração de nulidade. É neste sentido que a Constituição estipula que “as medidas de polícia são as previstas na lei” ¹⁵.

4.4. Neste seguimento, além das exigências inerentes à precedência e prevalência da lei acima apontadas, uma outra merece ser destacada: a da adequada fundamentação. Como qualquer acto da administração que produza efeitos jurídicos autónomos, também os actos de polícia devem ser fundamentados, tornando-se imperativo que essa fundamentação respeite as exigências constitucionais a respeito: deve ser oficiosa (sem dependência de pedido do eventual interessado ou visado), actual (contemporânea do acto em causa e nunca posterior ou diferida), clara (sem fazer apelo a uma linguagem demasiado técnica ou inacessível a um destinatário médio), completa (contendo a justificação normativa e factual e a motivação da respectiva decisão) e expressa (sem remissão para actos anteriores ou para normas regulamentares que um destinatário médio não pode razoavelmente conhecer).

4.5. Também não deve ser negligenciada a dimensão respeitante à eficácia desses actos. Por causa das especiais atribuições que os órgãos de polícia prosseguem, relacionadas com a prossecução do Interesse público e com a manutenção de um adequado nível de segurança, os actos por eles emanados estão revestidos de um especial invólucro protector que se projecta num duplo sentido: por um lado, são actos que se presumem conformes com o Ordenamento jurídico e, por essa via, legais e válidos; por outro lado, e em consequência dessa presunção, são actos que muitas vezes estão aptos a produzir de imediato os seus efeitos, podendo mesmo ser eficazes naquelas situações em que a sua legalidade ou validade é questionada. Significa isto

¹⁵ Assim, art.º 272.º, n.º 2 da CRP.

que, mesmo quando o particular coloca em crise a validade de determinado acto de polícia — por exemplo, o encerramento de um estabelecimento ou a apreensão de determinados documentos —, mesmo aí, esse acto pode ser praticado de imediato, pois os agentes policiais, como agentes administrativos, gozam, salvo excepções, do privilégio de execução prévia. Ora, como se compreende, os actos dos sujeitos privados não gozam desta presunção e em situações de dúvidas acerca da legalidade, primeiro deve-se discutir se eles podem ser levados a efeito e, só após resposta afirmativa, ser praticados. Naturalmente que esta presunção de legalidade e o correspondente privilégio executório são isso mesmo – uma presunção, a qual admite refutação, a qual, sendo ilidida, levará à invalidação do acto correspondente, seja por via administrativa, seja por via judicial. Importa ainda aqui sublinhar que o facto de o acto policial se presumir válido não exonera o agente policial da obrigação de fundamentação acima referida.

4.6. A dimensão mais visível da actuação policial, embora não necessariamente a mais significativa do ponto de vista quantitativo, relaciona-se com a restrição de direitos, liberdades e garantias dos indivíduos e talvez por isso, na maior parte das vezes, a tónica do discurso seja posta nos excessos da actuação e na imprescindibilidade de limitação dos poderes policiais.

Com efeito, não raro os agentes policiais sentem necessidade de estabelecer limitações a vários direitos constitucionalmente consagrados, como é o que acontece quando se sentem obrigados a imobilizar uma pessoa com o recurso à força (direito à integridade física ¹⁶), a interceptar conversas telefónicas ou correspondência electrónica (direito à reserva da vida privada e à inviolabilidade da correspondência ¹⁷), a entrar em casa de uma pessoa sem o seu consentimento (direito à inviolabilidade do domicílio ¹⁸), a dispersar uma manifestação (direito de manifestação ¹⁹), etc.

Em todos estes casos, além das exigências acima apontadas — v.g., legalidade e fundamentação — alguns requisitos acrescidos devem ser observados:

¹⁶ V. art.º 25.º da CRP.

¹⁷ Cfr. art.º 26.º, n.º 1 e 34.º da CRP.

¹⁸ V. art.º 34.º da CRP.

¹⁹ V. art.º 45.º da CRP.

- (i) O princípio da proporcionalidade — também conhecido como “princípio da proibição do excesso” — exige que esses actos de polícia, principalmente os que revestirem natureza restritiva ou limitadora de direitos, liberdades e garantias, devem ser *necessários* (a restrição de um direito deve, no caso em concreto, ser absolutamente imprescindível, não devendo ser levada à prática sempre que o agente policial tenha ao seu dispor outro meio menos gravoso para conseguir o resultado); *adequados* (o agente de polícia deve ponderar convenientemente os meios que tem ao seu dispor e adoptar somente aquele que lhe pareça o mais correcto; e *proporcionais* (a medida a adoptar pelo agente não deve ter um peso limitativo desmesurado nem se revelar uma medida exagerada). Por isso se prescreve que as medidas de polícia “não devem ser utilizadas para além do estritamente necessário”²⁰. Neste particular, exige-se do agente, em cada caso concreto, uma importante tarefa de ponderação meio / fim, e a assunção da ideia de que não existem direitos ou valores absolutos, mas antes todos devem ser convenientemente perspectivados numa metódica de harmonização e de concordância prática. Por exemplo, se determinado agente tiver diante de si uma situação em que estejam em conflito os direitos de manifestação e de deslocação — num caso em que determinada manifestação pacífica autorizada está a ocupar uma parte da via pública — deve o agente evitar a aniquilação de qualquer dos direitos, procurando antes restringir um pouco a um e um pouco a outro de modo a que ambos possam coexistir.
- (ii) O princípio da igualdade exige que a actuação policial não deva introduzir factores de favorecimento ou de discriminação negativa, não devendo tratar de forma diferente o que é igual nem tratar de forma igual o que é diferente. Impõe-se aqui que as

²⁰ Cfr. Art.º 272.º, n.º 2 da CRP.

situações em concreto sejam devidamente ponderadas e que dessa ponderação resulte um tratamento equitativo e não diferenciado não apenas entre as partes num determinado litígio como também entre os diversos litígios entre si.

5. Pois bem, após termos traçado a moldura teórica dentro da qual as actividades de polícia devem ser exercidas, procuremos abordar o tema central e fulcral deste trabalho – a questão de saber se as tarefas securitárias desempenhadas no âmbito das funções de polícia poderão ser entregues a entidades privadas. Por outras palavras, cumpre indagar se as entidades públicas se podem desligar das tarefas de segurança interna e, por via de um mecanismo de privatização, podem devolver essas tarefas a polícias privadas.

A questão coloca-se presentemente por motivos relacionados com a invocada ineficiência das actuações securitárias públicas, pois é recorrente o argumento de que quer nas vias públicas quer no respectivo domicílio ou estabelecimento, as pessoas singulares sentem-se desprotegidas, nomeadamente ao nível dos direitos, liberdades e garantias relacionados com a integridade física e patrimonial, por via do incremento da prática de certos tipos de crimes como o roubo, as ofensas corporais, os furtos ou os homicídios. Por conseguinte, o sentimento de insegurança cresce e, paralelamente, assiste-se a uma maior confiança e segurança nas localizações em que entidades privadas asseguram essas funções, como é o que se passa nos centros comerciais, bancos, certas universidades ou hospitais ou no contexto do transporte de valores.

Mas não apenas. Também do ponto de vista financeiro e da afectação de recursos públicos, podem surgir motivos que induzam a via privatizadora. Basta pensar na má alocação dos recursos humanos e materiais, não apenas porque os agentes ao serviço não existem em número suficiente, mas também porque os que existem estão muitas vezes afectos a outras tarefas (v.g., elaborar relatórios, preencher formulários) que não as relacionadas directamente com as funções de preservação da paz pública. De resto, não deixa de ser assinalável também a ideia de que as tarefas ligadas à prossecução da paz pública apresentam sempre um saldo deficitário, nunca sendo capazes de gerar, pela própria natureza das suas qualidades, receitas suficientes para se poder falar, no mínimo, em equilíbrio entre receitas e despesas.

Ora, de acordo com esta lógica, se o Estado é um problema e se as funções que ele prossegue não se apresentam eficientes, deve-se reduzir o Estado ao mínimo ou, no limite, afastá-lo.

A tudo isto acresce que o momento presente, ao menos de acordo com algumas orientações de pensamento, é um momento pós-moderno de desestadualização e de neo-liberalismo. Na verdade, autores como Jean-François LYOTARD ou Alain TOURAINE consideram que o final do séc. XX e o início do séc. XXI materializam um segmento histórico no qual o declínio da razão e do Estado é evidente, significando o culminar de um modelo de existência que perdurou desde há alguns séculos e que teve na afirmação do racionalismo e no centralismo estadual o seu expoente máximo. Na actualidade — entendem os aderentes a este segmento de pensamento —, quer a razão quer o Estado estão a perder projecção e o poder cada vez mais se afirma como um domínio justificado pela sensibilidade e pela emoção e emanado da sociedade civil, de organismos corporativos e do mercado.

6. Que dizer a propósito do tema, em face destas retóricas defensoras da desestadualização? Será de admitir neste quadro a quebra do monopólio estadual da coacção?

Pela nossa parte, continuamos a considerar que o Estado, enquanto suporte institucional da existência social ou comunitária, pode continuar a reclamar a sua imprescindibilidade, desde logo, nos domínios da segurança e da defesa. Mas não só. Entendemos que também nos domínios da saúde, da educação, da assistência social, da ordenação do território e do ambiente o seu papel é imprescindível.

Todavia, no particular domínio que nos interessa, é importante reter que, na nossa perspectiva, não apenas é conveniente como absolutamente necessário que sejam as entidades públicas e particularmente o Estado a garantir a função da segurança interna.

Vários argumentos jurídico-financeiros devem aqui ser considerados.

- (i) Em primeiro lugar, não se pode perder de vista a natureza das utilidades que se pretende proporcionar com a manutenção do serviço de segurança. Interessa aqui particularmente destacar que as polícias se configuram como um bem público que presta *utilidade indivisíveis* — isto é, utilidades que não podem ser

individualmente repartidas por destinatários determinados — e que é *não exclusivo*, na medida em que ninguém se pode arrogar à sua titularidade individualizada (trata-se de um “bem de todos”). Ora, a forma de financiamento de um bem deste tipo só pode ser uma: os impostos, enquanto receita coactiva e de natureza não sinalagmática. Vale isto por dizer que apenas o Estado está em condições de assegurar a sua efectivação, por apenas ser ele quem detém a denominada “soberania fiscal” (poder de criar impostos), não sendo concebíveis esquemas de financiamento da segurança colectiva através de taxas, preços ou outro tipo de receitas.

- (ii) Em segundo lugar, também não pode ser esquecido que uma actividade como a segurança pública, efectuada sempre a uma macroescala, não pode ser vocacionada para o lucro. Por isso, mesmo nas situações em que as despesas são substancialmente maiores do que as receitas — necessariamente parcas — a entidade encarregada de a efectivar deve continuar a fazê-lo, não se podendo divorciar desta tarefa com base no argumento de que não é rentável. Por aqui se vê que muito dificilmente um privado poderia assegurar uma actividade deste género, mesmo que reparado com avultadas indemnizações compensatórias. De resto, a hipótese de prestação de segurança por privados a troco de um preço faria nascer uma verdadeira “economia da segurança”, com a inevitabilidade de surgirem grupos de seguranças privados ou milícias que, de um modo mais ou menos coactivo ou persuasivo (por exemplo, através da extorsão aos comerciantes de determinada localidade) cobrariam taxas, tarifas, preços, etc. pelos serviços prestados.
- (iii) Em terceiro lugar, deve ser tido em consideração que os objectivos inerentes à manutenção da segurança pública e ao delineamento da respectiva política devem ser perspectivados num ambiente temporal alargado e não apenas numa dimensão

momentânea ou localizada, tornando-se imprescindível que incorpore uma visão de equidade intergeracional e de transtemporalidade. Ora, como se sabe, apenas os entes públicos, e particularmente o Estado, dispõem de uma visão temporal ilimitada, que lhes permite ver para além do momento temporal presente e do horizonte conjuntural, enquanto os privados, na generalidade dos casos, apenas dimensionam o momento presente sem se preocupar com a efectividade de determinada actuação num prazo de dez, vinte ou cinquenta anos.

Estes motivos — indivisibilidade, ausência de lucro e transtemporalidade — são suficientes para reforçar a nossa convicção: a prossecução da tarefa de satisfação da necessidade colectiva *segurança* deve afirmar-se como uma tarefa eminentemente pública e de reserva estadual, sob pena de se colocar um importante pilar da estabilidade do Estado constitucional nas mãos de contingências momentâneas e de interesses mais ou menos maleáveis ²¹.

²¹ O que aqui ficou dito não prejudica, entendemos, a atribuição por via de um esquema de concessão a privados das tarefas relacionadas com a segurança, mas neste caso, como se sabe, a titularidade da função e o respectivo controlo ainda continuam nas mãos do Estado. Apenas o seu exercício em concreto é deslocado, não havendo qualquer privatização.